

ODPIS

Sygn. akt II SA/Łd 362/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

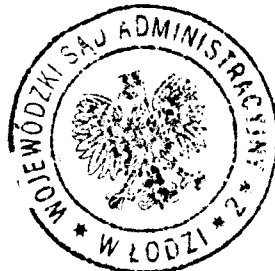
Dnia 13 sierpnia 2015 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II
w składzie następującym:

Przewodnicząca	Sędzia WSA Czesława Nowak-Kolczyńska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Jolanta Rosińska
	Sędzia NSA Grzegorz Szkudlarek
Protokolant	Pomocnik sekretarza Aneta Panek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 sierpnia 2015 roku
sprawy ze skarg **Janusza Skrzypkowskiego, Renaty Marchwińskiej i Jerzego Marchwińskiego**
na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi**
z dnia **6 marca 2015 r.**
nr **SKO.4151.8-49.2015**
w przedmiocie **ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego**

1. **uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta Zgierza z dnia 1 grudnia 2014 roku, nr 64/2014;**
2. **stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku;**
3. **zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi na rzecz skarżących Janusza Skrzypkowskiego, Renaty Marchwińskiej i Jerzego Marchwińskiego kwotę po 500 (pięćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy:

Referent sędziosta

Blanka Kuźniak

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 1 grudnia 2014 r. Prezydent Miasta Zgierza na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 – w dalszej części uzasadnienia przywoływana jako: k.p.a.), art. 50 ust. 1, art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 – w dalszej części uzasadnienia przywoływana jako: ustawa), ustalił – na wniosek P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – warunki lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej przewidzianej do realizacji w Zgierzu przy ul. Morenowej 26 (dz. Nr 48/3).

Organ I instancji przypomniał w uzasadnieniu, iż wnioskiem z dnia 7 maja 2014 r. pełnomocnik firmy P4 Sp. z o. o. wystąpił o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej. W dniu 9 lipca 2014 r. organ I instancji wydał decyzję o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego dla przedmiotowej inwestycji. Po rozpoznaniu odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi, decyzją dnia 23 września 2014 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Mając na uwadze wytyczne organu odwoławczego, organ I instancji w dniu 1 grudnia 2014 r. ustalił warunki zabudowy dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Organ podkreślił, mając na uwadze wytyczne organu II instancji, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter decyzji związanej. Zatem, gdy wniosek o jej wydanie czyni zadość wymaganiom formalnym przewidzianym w art. 52 ust. 2 ustawy i jest zgodny z normami tej ustawy oraz przepisami ustaw szczególnych, to organ obowiązany jest wydać decyzję pozytywną bez uprzedniej analizy np. zasadności takiej czy innej lokalizacji inwestycji. W przedmiotowej sprawie organ ocenił, że złożony wniosek, na wezwanie organu uzupełniony przez inwestora, spełnia wymogi postawione w art. 52 ust. 2 ustawy. Zgodnie z art. 56 ustawy, nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 ustawy, mówiący o obowiązku szczególnego uwzględnienia wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury w planowaniu przestrzennym, nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji

inwestycji celu publicznego. Co oznacza, iż argumenty przytaczane przez strony postępowania tj. zakłócenie ładu przestrzennego w sąsiedztwie planowanej inwestycji nie mogą być podstawą do wydania decyzji o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Planowana inwestycja, zgodnie z załączonym do wniosku opracowaniem pod nazwą "Kwalifikacja instalacji radiokomunikacyjnej pod względem oddziaływania na środowisko w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku, Dz. U. nr 213, poz. 1397" zawierającym obliczenia mocy i zakresu promieniowania anten sektorowych wnioskowanej stacji bazowej, nie zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Potwierdza to pisemna informacja Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Zgierza z dnia 26 czerwca 2014 r. Oznacza to, iż organ nie posiada dokumentów potwierdzających negatywny wpływ przedmiotowej inwestycji na środowisko. Strony postępowania podnoszące argument o negatywnym oddziaływaniu inwestycji nie przedstawiły w toku postępowania administracyjnego materiałów świadczących o takim negatywnym wpływie na środowisko. Organ zaznaczył, iż domniemania stron nie poparte rzeczowym udokumentowaniem nie mogą stanowić o wyniku przeprowadzonego postępowania. Dodał, iż w postępowaniu mającym na celu wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie rozstrzyga się o skutkach ekonomicznych realizacji inwestycji, a jedynie o kwestiach wymienionych w art. 54 ustawy. Podsumowując organ podniósł, iż wyłączną przesłanką wydania decyzji o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego jest wykazanie przez właściwy organ, że lokalizacja tej inwestycji w określonym miejscu jest niezgodna z konkretnym przepisem powszechnie obowiązującym.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył Jerzy Marchwiński zarzucając naruszenie art. 7, art. 8, art. 10 § 1, art. 77 § 1, art. 80 w związku z art. 107 § 3 k.p.a. oraz art. 53 ust. 1, art. 54 pkt 1, art. 56 ustawy. Strona wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji w całości i odmowę ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Odwołanie złożyli również Marcin Kłós, Halina Bakalarz, Stanisław Bakalarz, Regina Wawrzonek, Zuzanna Kłós, Kazimierz Kłós, Sławomira Kłós, Beata Cieślak, Marcin Cieślak, Teresa Sobiecka, Mirosław Sobiecki, Małgorzata Owczarczyk, Radosław Owczarczyk, Jadwiga Pabjańczyk, Robert Sobiecki, Ewelina Bująła, Grażyna Bująła, Małgorzata Kapituła, Piotr Kapituła, Kazimierz Pawłak, Dawid Wójcik, Damian Wójcik, Adela Antczak, Janusz Ruszkiewicz, Bożenna Ruszkiewicz, Beata Ruszkiewicz, Gwidon Kwiatkowski, Anna Szczawińska, Dorota Pijewska, Marzena Łabuda, Barbara Rogalska, Sylwia Mróz, Artur Mróz, Barbara Leszczak, Anna Mróz, Dawid Właśniak,

Maciej Czesny, Ireneusz Bujala, Anna Sobiecka, Renata Marchwińska. Zarzucili wadliwe ustalenie stanu faktycznego i wadliwą analizę prawną oraz naruszenie podstawowych zasad postępowania administracyjnego.

Decyzją z dnia 6 marca 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 w związku art. 28 oraz art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., art. 50 ust. 1 i ust. 4, art. 51, art. 52, art. 53 ust. 3, art. 54, art. 56 ustawy umorzyło, postępowanie odwoławcze wszczęte na skutek odwołania wniesionego przez: Sławomira Kłosa, Marcina Cieślaka, Małgorzatę Owczarczyk, Piotra Kapituła, Kazimierza Pawlaka, Dawida Wójcika, Damiana Wójcika, Janusza Ruszkiewicz, Beatę Ruszkiewicz, Annę Szczawińską, Dorotę Pijewską, Marzenę Łabuda, Barbarę Rogalską, Sylwię Mróz, Artura Mróz, Barbarę Leszczak, Annę Mróz, Dawida Właśniak, Macieja Czesny, wobec braku przymiotu strony.

Jednocześnie utrzymało w mocy decyzję organu I instancji po rozpatrzeniu odwołań: Jerzego Marchwińskiego, Czesławy Kłosa, Marcina Kłosa, Haliny Bakalarz, Stanisława Bakalarz, Reginy Wawrzonek, Zuzanny Kłosa, Kazimierza Kłosa, Beaty Cieślak, Teresy Sobieckiej, Mirosława Sobieckiego, Radosława Owczarczyk, Jadwigi Pabjańczyk, Roberta Sobieckiego, Eweliny Bujala, Grażyny Bujala, Małgorzaty Kapituła, Adeli Antczak, Bożenny Ruszkiewicz, Gwidona Kwiatkowskiego, Ireneusza Bujala, Anny Sobieckiej, Renaty Marchwińskiej.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi wyjaśniając podstawy rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania odwoławczego wskazało na art. 28 i art. 127 § 1 k.p.a. oraz stanowisko judykatury i wywiodło, iż osoby w stosunku do których orzekł o umorzeniu postępowania odwoławczego, co potwierdzają załączone do akt sprawy wypisy z ewidencji gruntów, nie są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi działki objętej inwestycją, ani żadnej z działek graniczących z tym terenem. Nieruchomości, których są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nie znajdują się też w strefie wpływu planowanej inwestycji, wyznaczonej w oparciu o zasięg oddziaływania planowanej stacji bazowej telefonii komórkowej, który to, jak wskazuje kwalifikacja przedsięwzięcia, rozciąga się w maksymalnej odległości 200 m od środka elektrycznego anten na kierunku głównej wiązki promieniowania.

W odniesieniu do pkt 2 niniejszej decyzji Kolegium stwierdziło, iż w wyniku przeprowadzonej w przedmiotowej sprawie analizy ustalono stan faktyczny oraz krąg stron postępowania. W sprawie dokonano też, w oparciu o brzmienie 53 ust. 1 ustawy, obwieszczenia o wszczęciu i zakończeniu postępowania w przedmiotowej sprawie. Wydana przez organ I instancji decyzja zawiera wszystkie elementy wymagane treścią

art. 54 ustawy, w tym również kwestionowane odwołaniem, określenie rodzaju inwestycji. Wbrew zarzutom odwołania, nie budzi wątpliwości, iż przedmiotem decyzji z dnia 1 grudnia 2014 r. jest inwestycja celu publicznego, polegająca na budowie stacji bazowej telefonii komórkowej.

W świetle zarzutów odwołania Kolegium podkreśliło, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego jest pierwszym etapem procesu inwestycyjnego i stanowi jedynie informację dla potencjalnego inwestora czy planowane zamierzenie inwestycyjne może być zrealizowane na danym terenie i czy planowana inwestycja pozostaje w zgodzie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może złożyć każdy, niezależnie od przysługującego mu prawa do nieruchomości. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie przesądza o prawie do rozpoczęcia budowy. Budowę można bowiem dopiero rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która może być wydana jedynie inwestorowi który m.in. wykaże się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, podobnie jak decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich (art. 63 ust. 2 ustawy).

Odnosząc się do kwestii zawiadomienia stron w formie obwieszczenia, wskazał organ, iż stosownie do brzmienia art. 53 ust. 1 ustawy, o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Podmioty, którym przysługuje status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a nie są inwestorami ani też właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, na których będzie lokalizowana inwestycja celu publicznego, są zawiadamiane przez obwieszczenie. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie. Dodał, iż jak stanowi art. 53 ust. 1 w związku z art. 49 k.p.a w przypadku zawiadomienia przez obwieszczenie, doręczenie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od daty publicznego ogłoszenia. Jest to termin na dotarcie do potencjalnego zainteresowanego, który powołuje się na posiadanie interesu prawnego w sprawie, informacji o dokonaniu określonej czynności (wszczęciu postępowania, postanowieniach wydanych w jego toku, czy decyzji kończącej to postępowanie). Ustawodawca przyjmując w tym zakresie fikcję dokonania doręczenia zakłada, iż nastąpiło ono w ciągu 14 - dni od ogłoszenia.

W świetle powyższego, zarzuty o naruszeniu przez organ I instancji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, poprzez zawiadomienie stron przez obwieszczenie, uznać należy za nieuzasadnione.

W aktach sprawy znajdują się: obwieszczenie z dnia 25 czerwca 2014 r. o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie, obwieszczenie z dnia 31 października 2014 r. wydane na podstawie art. 10 § 1 k.p.a o zgromadzeniu materiału dowodowego w sprawie i możliwości zapoznania się z tym materiałem, jak również obwieszczenie z dnia 4 grudnia 2014 r. o wydaniu decyzji kończącej przedmiotowe postępowanie. Wszystkie wymienione obwieszczenia były publikowane na stronie BIP Urzędu Miasta Zgierza oraz umieszczone na tablicy ogłoszeń Prezydenta Miasta Zgierza przez okres 14 dni. Powyższe wypełnia w całości dyspozycję art. 53 ust. 1 ustawy.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko organ wskazał, iż zgodnie z brzmieniem art. 59 ust. 1 tej ustawy, przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1.

Katalog tych przedsięwzięć zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2010 r., nr 213 poz.1397 ze zm.). Stacje bazowe telefonii komórkowej objęte są obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w sytuacjach, określonych w § 2 pkt. 7 i § 3 pkt. 8 tego rozporządzenia. Z przepisów tych wynika, że do parametrów technicznych stacji bazowej telefonii komórkowej mogących decydować o wpływie na środowisko należą: 1) rodzaj anteny - instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne; 2) liczba anten; 3) moc promieniowania poszczególnych anten; 4) emisja pola elektromagnetycznego przez poszczególne anteny; 5) odległość instalacji od miejsc dostępnych dla ludzi, a zatem konkretne umiejscowienie inwestycji na terenie objętym wnioskiem, azymut promieniowania (oś głównej wiązki promieniowania), wysokość zawieszenia anten na maszcie, 6) występowanie na obiekcie realizowanej lub zrealizowanej instalacji

radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej. Dopiero określenie tych poszczególnych parametrów technicznych inwestycji i ustalenie okoliczności jej lokalizacji (np. wobec miejsc dostępnych dla ludzi) pozwala organowi dokonać kwalifikacji inwestycji względem uwarunkowań środowiskowych. Planowana inwestycja, na co wskazuje załączone do wniosku opracowanie pod nazwą "Kwalifikacja instalacji radiokomunikacyjnej pod względem oddziaływania na środowisko w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku Dz. U. nr 213 poz.1397", nie zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Jak bowiem z owej kwalifikacji wynika, równoważna moc promieniowania izotropowo zawiera się w przedziale 5000 - 10000W (dla anten sektorowych (U21,U22 i U23) oraz w przedziale 2000 -5000W (dla anten sektorowych G1,G2,G3,U91,U92,U93), a także w przedziale 5000-10000W (dla anten sektorowych D1,D2,D3,L1,L2, L3), przy czym brak jest występowania miejsc dostępnych dla ludności w odległości odpowiednio do 200 m, 150 m i 200 m od środka elektrycznego anten w osi głównej wiązki promieniowania danej anteny. Skoro zatem stacja bazowa o planowanych parametrach, z uwagi na jej moc oddziaływania, nie zalicza się do przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu, to brak jest podstaw do przeprowadzenia dla niej postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko i uzyskania w jego wyniku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Powyższe potwierdza treść pisma Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miasta Zgierza z dnia 26 czerwca 2014 r., z którego wynika, iż realizacja wnioskowanego przedsięwzięcia, nie podlega procedurze oceny oddziaływania na środowisko oraz nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Reasumując, planowana inwestycja jest zgodna z obowiązującymi przepisami, zaś decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie jest decyzją uznaniową, lecz jej ustalenia są zależne od regulacji prawnych dotyczących projektowanego zamierzenia inwestycyjnego i obszaru, na którym takie zamierzenie ma być zlokalizowane. Organ ustalający lokalizację projektowanej inwestycji, aby odmówić jej lokalizacji w sposób wnioskowany przez inwestora, musi wykazać niezgodność wnioskowanej lokalizacji z przepisami prawa, a skoro w niniejszej sprawie brak jest regulacji prawnych, w sprzeczności z którymi pozostawałaby projektowana inwestycja, to zasadnie organ I instancji uwzględnił wniosek i wydał decyzję lokalizującą przedmiotową inwestycję celu publicznego.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wnieśli Janusz Skrzykowski i Renata Marchwińska zarzucając naruszenie art. 7, art. 8, art. 9, art. 77 §

1 k.p.a. poprzez nie wyjaśnienie, na czym polega zdaniem organu kwalifikacja inwestycji i tym samym nie wskazanie, dlaczego organ nie analizował faktycznego oddziaływania anten na danym sektorze, których EIRP się sumuje badając pojedynczą, czyli fikcyjną moc. Nadto naruszenie art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy gdyż zarówno zaskarżona decyzja jak i dokumentacja złożona przez inwestora nie odnosi się do koniczności zsumowania mocy anten sektorowych i 6 anten radioliniowych; art. 54 pkt 1 ustawy poprzez nie podanie ilości anten, ich mocy w tym anten radioliniowych; § 2 ust. 1 pkt 7c oraz § 3 ust. 1 pkt 8g rozporządzenia RM z dnia 9 listopada 2010 r.; art. 6 k.p.a. w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz zasądzenie kosztów postępowania. Sprawa zainicjowana opisaną skargą została oznaczona sygn.akt II SA/Łd 362/15.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi złożył również Jerzy Marchwiński zarzucając naruszenie art. 7, art. 8, art. 77 § 1, art. 80, art. 10 § 1 k.p.a. w związku z art. 53 ust. 1 ustawy. Sprawa ze skargi Jerzego Marchwińskiego została oznaczona sygn.akt II SA/Łd 363/15.

Na rozprawie w dniu 5 sierpnia 2014 r., wobec wniosku Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przeciwdziałania Elektroskażeniom „Prawo do Życia” z siedzibą w Rzeszowie o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania, Sąd postanowił dopuścić wnioskodawcę do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania. Nadto, stosownie do art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – w dalszej części uzasadnienia przywoływana jako: p.p.s.a.), połączyć sprawy o sygn.akt: II SA/Łd 362/15 i II SA/Łd 363/15 w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia, dalej prowadzić sprawę za numerem II SA/Łd 362/15. Jak wynika z zapisów protokołu rozprawy: skarżący Jerzy Marchwiński popiera skargę wskazując, że należąca do niego działka 48/1 jest zabudowana budynkiem mieszkalnym i dzieli ją od inwestycji jedynie działka 48/2, która jest drogą o szerokości 10 m, nieruchomości sąsiednie są zabudowane zabudową rezydencjonalną i w części teren jest przeznaczony na park krajobrazowy. Skarżąca Renata Marchwińska popiera skargę. Przedstawiciel uczestnika postępowania Zbigniew Gelzok wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji, składa pismo procesowe z dnia 4 sierpnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647) i art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – w dalszej części uzasadnienia przywoływana jako: p.p.s.a.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Sąd uwzględniając skargę uchyla decyzję w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a – c p.p.s.a.). W razie nieuwzględnienia skargi, sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

W ocenie Sądu nie budzi wątpliwości kwalifikacja spornej inwestycji jako inwestycji celu publicznego. Stosownie bowiem do treści art. 50 ust. 1 i art. 2 pkt 5 ustawy, w związku z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) budowa stacji bazowej telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego (vide: wyrok NSA z dnia 10 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 811/05; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1189/04 - dostępny, jak i pozostałe orzeczenia powołane w niniejszym uzasadnieniu, w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Dla tego rodzaju przedsięwzięć wydawana jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, która określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych (art. 54 pkt 2 ustawy). Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter aktu związanego, organ przy jego wydawaniu bada stan faktyczny pod kątem zgodności z przepisami prawa. Nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi (art. 56 ustawy). Organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego ma obowiązek dokonania konkretyzacji warunków wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego w stosunku do planowanej inwestycji, która ma być zrealizowana na wskazanym przez inwestora terenie. Taki obowiązek przewiduje art. 53 ust. 3 pkt 1 ustawy, który stanowi, że właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania

terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych. Pod pojęciem "przepisów odrębnych" należy rozumieć zarówno przepisy innych ustaw, jak i przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ile nakładają one w sposób wyraźny jakieś ograniczenia.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ma więc charakter deklaratoryjny, gdyż organ stwierdza w niej jedynie czy w świetle powszechnie obowiązującego prawa dopuszczalna jest realizacja danej inwestycji na wskazanym przez inwestora terenie. Organ, rozpatrując wniosek inwestora, bada jedynie czy dana inwestycja spełnia przesłanki ściśle określone przepisami prawa. To nie od uznania organu zależy, czy na danym terenie będzie możliwa realizacja danej inwestycji celu publicznego, lecz od tego, czy taką możliwość w konkretnym wypadku przewidują przepisy prawa.

Nadto, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.) uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (nazywanych wspólnie "przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko"). W ramach postępowania poprzedzającego wydanie takiej decyzji przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia, która ma przede wszystkim na celu zweryfikowanie czy przedsięwzięcie nie będzie powodować negatywnego oddziaływania na środowisko. Przeprowadzenie szczególnego rodzaju procedury, jaką jest procedura uzyskania środowiskowych uwarunkowań, jest kosztowne, stąd już w prawie unijnym (które ukształtowało polskie regulacje w tym zakresie) - dyrektywie 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE L z 1985 r. Nr 175, str. 40) przyjęto, że jest ona wymagana tylko w odniesieniu do określonego katalogu inwestycji, zaliczonych przez prawodawcę do inwestycji "mogących znacząco oddziaływać na środowisko". W tym miejscu można nadmienić, że unijny prawodawca nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć stacji bazowych telefonii komórkowych (a ściślej ujmując - nie wymaga przeprowadzenia dla takich przedsięwzięć tzw. "oceny oddziaływania na środowisko", która poprzedza tą decyzję). W polskich przepisach zdecydowano jednak, że dla tego rodzaju instalacji - ze względu na ich położenie i

parametry - uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może być konieczne (szerzej zob. J. Szuma, Stacje bazowe telefonii komórkowej jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, "Przegląd Prawa Ochrony Środowiska", 1/2011, s. 38; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Po 490/11).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że organ właściwy do wydania decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego (albo o warunkach zabudowy), czy pozwolenia na budowę może uwarunkować wydanie zgody na lokalizację bądź realizację od przedłożenia przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tylko w przypadkach, gdy taka inwestycja spełnia cechy "przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko".

Z tych wszystkich względów, postępowanie wyjaśniające, postępowanie dowodowe poprzedzające wydanie określonej decyzji winno być przeprowadzone z poszanowaniem zasad wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. Organy obowiązane są zgromadzić wyczerpujący materiał dowody, następnie go przeanalizować z uwzględnieniem zasady prawa obiektywnej.

W świetle powyższego, zdaniem Sądu nieuprawnione było oparcie rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie wyłącznie na opinii Urzędu Miasta Zgierza z dnia 26 czerwca 2014 r., w którym organ stwierdził, iż realizacja opisanego przedsięwzięcia w karcie informacyjnej nie podlega procedurze oceny oddziaływania na środowisko oraz nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Niewystarczające było również przyjęcie danych wynikających z przedłożonego przez inwestora opracowania pt. "Kwalifikacja instalacji radiokomunikacyjnej pod względem oddziaływania na środowisko w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku, Dz. U. nr 213, poz. 1397". Dokument ten zawiera obliczenia mocy i zakresu promieniowania anten sektorowych wnioskowanej stacji bazowej i ocenia, że planowane przedsięwzięcie nie zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Powyższe opracowanie może być oczywiście, zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a., dowodem w sprawie. Nie może jednak zastąpić swobodnej oceny dowodów oraz ustalenia przesłanek wymaganych przepisami prawa materialnego. Przynajmniej nie może być przyjęty jako istotny dowód w sprawie bez przeprowadzenia jego wnikliwej analizy w kontekście przede wszystkim procesu dowodzenia, w efekcie którego autor opracowania ocenił, iż planowane przedsięwzięcie jest lub nie jest przedsięwzięciem, dla którego wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach. Podzielenie kwalifikacji dokonanej w ramach sporządzonego opracowania - karty przedsięwzięcia, jest dopuszczalne ale pod warunkiem, że organ dokona jej właściwej oceny i wypowie się, czy kwalifikacja ta jest sporządzona przez właściwe osoby, czy zawiera fachowe i przekonujące uzasadnienie, czy są dostatecznie wyjaśnione kwestie istotne dla możliwości oceny inwestycji w świetle postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r.

W ocenie Sądu, organy przede wszystkim nie przeprowadziły prawidłowej oceny, czy przedmiotowa inwestycja stanowi przedsięwzięcie, o którym mowa w § 2 i w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Podzielając stanowisko skarżących, że to organ, na podstawie zgromadzonych w sprawie materiałów dowodowych dokonuje kwalifikacji czy planowana inwestycja wymaga przeprowadzenia postępowania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zakończonego wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, podkreślić trzeba, że przeprowadzenie tego postępowania uzależnione jest od oceny, czy przedmiotowa inwestycja zaliczana jest do inwestycji wymienionych w cytowanym powyżej rozporządzeniu jako przedsięwzięcie zawsze znacząco oddziałujące na środowisko (§ 2), czy też przedsięwzięcie potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko (§ 3). Organ winien uczynić to na podstawie dołączonej do akt sprawy kwalifikacji przedsięwzięcia. Dokonując analizy zgromadzonej w sprawie dokumentacji nie sposób nie zauważyć, że przedłożona przez inwestora karta przedsięwzięcia nie uwzględnia uregulowania § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r., z którego to wprost wynika, iż do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia nieosiągające progów określonych w ust. 1, jeżeli po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami planowanego, realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju znajdującego się na terenie jednego zakładu lub obiektu osiągną progi określone w ust. 1; przy czym przez planowane przedsięwzięcie rozumie się w tym przypadku przedsięwzięcie, w stosunku do którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie wydania jednej z decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dokonano zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a tej ustawy. Cytowany przepis przewiduje zatem wprost obowiązek sumowania.

Odmierna wykładnia powołanego przepisu pozostawałaby w sprzeczności z treścią art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. WE L 175 z 05.07.1985, str. 40, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, str. 248), implementowanej do krajowego porządku prawnego powołaną wyżej ustawą o dostępie do informacji środowiskowej, który przewiduje obowiązek poddania ocenie skutków przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko naturalne m.in. z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji. Sprzeczne i zawężające w stosunku do tego podejścia byłoby uwzględnianie w zakresie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne przez przedsięwzięcie jedynie poszczególnych jego elementów (pojedynczych anten) bez względu na łączny rozmiar ich oddziaływania (wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 679/13).

Zauważyć należy, iż zastrzeżenia w powyższym zakresie zgłaszali skarżący w toku postępowania administracyjnego i konsekwentnie podtrzymali w skardze wobec braku reakcji ze strony organu odwoławczego, chociażby w postaci przeprowadzenia własnego postępowania wyjaśniającego w oparciu o materiał zgromadzony w dotychczasowym postępowaniu ewentualnie uzupełniony stosownie do art. 136 k.p.a.

Z powyższym uchybieniem organu wiąże się także inna kwestia a mianowicie błędna w ocenie Sądu wykładnia pojęcia "miejsc dostępnych dla ludności", dokonana przez organ. Definicję tego pojęcia zawiera art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z jego treścią przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że przez miejsca dostępne dla ludności należy rozumieć nie tylko miejsca, w których wzniesiono już legalnie budynki z przeznaczeniem na pobyt ludzi, ale również miejsca, w których te budynki mogą być wznoszone zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów (tak np. NSA w wyroku z 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 719/09). Sąd podziela to stanowisko. Za błędne uznać zatem należało stanowisko organu, iż określenie odległości miejsc dostępnych dla ludności dokonuje się dla istniejącego stanu zagospodarowania otoczenia planowanej instalacji. W takiej sytuacji organ powinien samodzielnie ustalić, w jakich odległościach od planowanej inwestycji znajdują się miejsca dostępne dla ludności. Dotyczy to zwłaszcza zabudowy skarżącego Jerzego Marchwińskiego, na którego działce nr 48/1 istnieje zabudowa mieszkalna i dzieli ją od inwestycji jedynie działka nr

48/2, która jest drogą o szerokości 10 m, co podnosił na rozprawie. Wątpliwości co do ustaleń organu w powyższym zakresie potwierdza również mapa, na której uwidocznione są w bliskiej odległości od przedsięwzięcia miejsca dostępne dla ludności.

Dla rozstrzygnięcia sprawy istotna jest także możliwość zdalnego sterowania antenami i związana z tym możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania. Jeżeli istnieje możliwość pochylenia anteny, tzw. TILT, to tym samym istnieje możliwość zmiany kierunku wiązki promieniowania. Okoliczność ta winna podlegać wyjaśnieniu, a w razie stwierdzenia istnienia takiej możliwości należy ustalić oddziaływanie anteny od minimalnego do maksymalnego jej pochylenia, aby jednoznacznie ustalić od jakiej do jakiej wysokości od poziomu terenu i w jakiej odległości od anten i płaszczyźnie możliwe jest oddziaływanie promieniowania. Ewentualne oddziaływanie w przypadku nachylenia pod różnym kątem na tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową i miejsca dostępne dla ludności.

Reasumując powyższe rozważania, w ocenie Sądu, przeprowadzone w określonych powyżej ramach badanie zgodności z prawem zaskarżonych decyzji wykazało, że są dotknięte uchybieniami uzasadniającymi ich wzruszenie. Zaskarżone decyzje wydane zostały z naruszeniem art. 7, art. 77, art. 80 k.p.a. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 k.p.a., zasadą prawdy obiektywnej organy administracji publicznej stojąc na straży praworządności podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W myśl art. 77 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a w myśl art. 80 k.p.a. dopiero na podstawie całokształtu materiału dowodowego organ ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona. Za dowolne należy więc potraktować ustalenia faktyczne mające wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale nie dostatecznie i wnikliwie rozpatrzonym. W odniesieniu do postępowania odwoławczego należy podkreślić, że organ ten ma obowiązek, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności, ponownie rozpoznać i rozpatrzyć sprawę rozstrzygniętą orzeczeniem organu I instancji, przy czym stan faktyczny powinien ustalić nie tylko w oparciu o zebrany już materiał dowodowy, ale także rozszerzając granice tego postępowania na istotne okoliczności faktyczne pominięte przez organ pierwszej instancji.

Analiza akt administracyjnych nie pozwoliła Sądowi na podzielenie zgłaszanego, tak w odwołaniu jak i skardze, zarzutu naruszenia zasady czynnego

udziału w postępowaniu. Odnosząc się do tego zarzutu należy wskazać, że zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy, o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie strony zawiadamia się w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie. Nadto, jak wynika z utrwalonego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądu, zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. przez niezawiadomienie strony o zebranych materiale dowodowym i możliwości składania wniosków może odnieść skutek wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, iż zarzucane naruszenie uniemożliwiało jej dokonanie konkretnych czynności procesowych (patrz: wyroki NSA: z dnia 18 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 831/05; z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II OSK 1279/09; z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 575/10; z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2572/12; z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1098/13). Analizując argumentację skarżących nie sposób doszukać się takiego związku. W świetle powyższego nie sposób podzielić zarzutu skargi, organy obu instancji zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy, zawiadamiały w drodze obwieszczenia o wszystkich czynnościach podejmowanych w sprawie jak i o wydawanych rozstrzygnięciach. Zarzut naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. ocenić zatem należy jako nieuzasadniony.

Biorąc pod uwagę powyższe, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit c p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. orzeczono o uchyleniu zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji w całości, uznając to za konieczne dla końcowego załatwienia sprawy. Bowiem przeprowadzenie przez organ postępowania wyjaśniającego i dokonanie oceny zgromadzonego materiału dowodowego, zgodnie z wytycznymi sądu, może mieć również wpływ na ustalenie kręgu stron tego postępowania, do czego organ będzie zobowiązany ponownie rozpoznając sprawę.

O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji orzeczono stosownie do art. 152 p.p.s.a. Po myśli art. 200 i 205 par. 1 p.p.s.a. zasądzono na rzecz skarżących zwrot poniesionych przezeń kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy:

Referent stażysta

Blanka Kuźniak